



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente:

Ministro José Antonio Dias Toffoli

Corregedor Nacional de Justiça:

Ministro Humberto Martins

Conselheiros:

Ministro Emmanoel Pereira
Luiz Fernando Tomasi Keppen
Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro
Rubens de Mendonça Canuto Neto
Candice Lavocat Galvão Jobim
Tânia Regina Silva Reckziegel
Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva
Ivana Farina Navarrete Pena
André Luis Guimarães Godinho
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues
Maria Tereza Uille Gomes
Henrique de Almeida Ávila

Secretário-Geral:

Carlos Vieira von Adamek

Diretor-Geral:

Johaness Eck

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Richard Pae Kim
Juizes Auxiliares
Carl Olav Smith
Dayse Starling Motta
Livia Cristina Marques Peres

Revista CNJ / Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
- Vol. 1, n. 1 (2015) – Brasília, CNJ, 2015 –
Semestral

Até o v. 2, 2017, publicada anualmente.
e-ISSN 2525-4502

1. Direito – Periódicos I. Brasil, Conselho Nacional de Justiça.

2020

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600
Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

Responsabilidade, Sustentabilidade e Gestão Econômico-Financeira

Fabio Luiz Oliveira Bezerra

Resumo: Este estudo, baseado em pesquisa doutrinária, jurisprudencial e bibliográfica, amparado ainda em análise de direito comparado (Brasil e Portugal), defende que a má gestão econômico-financeira, como ofensa à sustentabilidade, como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, dá ensejo à apuração de diversas responsabilidades: responsabilidade política do Governo (parlamentarismo) ou do chefe do Executivo (presidencialismo) perante o Parlamento em razão do Orçamento Geral; responsabilidade financeira perante o Tribunal de Contas, inclusive em relação aos ordenadores de despesas do Poder Judiciário; e responsabilização por crime de responsabilidade.

Palavras-chaves: Direito Constitucional. Responsabilidade. Sustentabilidade. Gestão econômico-financeira.

Abstract: This paper, based on doctrinal, jurisprudential and bibliographic research, still supported by comparative law analysis (Brazil and Portugal), argues that economic and financial mismanagement, as an offense to sustainability, as a structuring principle of the Democratic Rule of Law, gives rise to several responsibilities: political responsibility of the Government (parliamentarism) or the Chief Executive (presidentialism) before Parliament due to the general budget; financial responsibility before the Accounting Court, including administrative judges of the judiciary; and responsibility for "crime of responsibility".

Keywords: Constitutional law. Responsibility. Sustainability. Economic and financial management.

1 Introdução

Há muito Aristóteles (2010, p. 691) preconizava que “a extensão dos recursos é um ponto importante na vida política”. Atualmente, a boa gestão econômico-financeira dos recursos não apenas é importante como é imprescindível para a existência viável de uma sociedade politicamente organizada.

De fato, constata-se na atualidade, em muitos países, um cenário de crise econômico-financeira, onde estão sendo implementadas soluções drásticas para conter o *deficit* das contas públicas, em especial a elevação de tributos e o corte significativo de despesas e de investimentos, que, na maioria das vezes, afetam direitos sociais já conquistados pelos cidadãos. Em situações mais graves, como na Islândia, a má gestão no âmbito do setor financeiro ocasionou dívida estratosférica (923% do Produto Interno Bruto), levando o país em 2008, efetivamente, à bancarrota.

Ressalte-se que a responsabilidade pela gestão econômico-financeira também incide no âmbito do Poder Judiciário, o qual possui orçamento próprio e tem atribuição específica para a sua administração.

Nesse contexto de risco à falência do Estado em razão da má gestão econômico-financeira, não se espera, obviamente, a decapitação do governante, como sugerido em conto de Ítalo Calvino (2010, p. 125-138), tampouco fazer justiça com as próprias mãos, como sucedeu com o personagem Han no primeiro romance de Victor Hugo

(1976), mas é imprescindível identificar o arsenal jurídico que prescreve a Constituição para a apuração das condutas dos governantes que contribuíram ou deram causa à situação de penúria econômico-financeira, partindo a presente investigação de uma base teórica fundada no princípio da sustentabilidade e no estado constitucional de necessidade econômica.

2 A sustentabilidade econômico-financeira como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito

2.1 A sustentabilidade e sua dimensão econômico-financeira

Em 1987, o Relatório *Our Common Future* (conhecido como Relatório Brundtland), elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983 pela Assembleia das Nações Unidas, utilizou a expressão *desenvolvimento sustentável* para designar o desenvolvimento que “procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”, o que significa “possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra” (UNITED NATIONS, 1987, p. 24).

Nessa esteira, em 1992 foi realizada no Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

("Rio 92"), reunindo mais de 170 países, tendo como tema central o desenvolvimento sustentável, chegando-se a um consenso sobre a necessidade de se conciliar desenvolvimento social e econômico com o uso de bens ambientais. Nessa oportunidade, foi adotada a "Agenda 21", que corresponde à primeira carta de intenções para a promoção de um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI (UNITED NATIONS, 1992).

Na sequência, algumas Constituições incorporaram em seu texto o conceito de *desenvolvimento sustentável*, como a de Portugal, que, em 1997 (4ª Revisão da Constituição portuguesa), estabeleceu-o como *incumbência prioritária do Estado* (art. 66, n. 2 e art. 81, alínea "a", da Constituição de 1976). Mais recentemente, na França, a Carta do Ambiente (Lei Constitucional 205/2005) eleva os princípios jurídico-ambientais ao mesmo patamar constitucional dos direitos do homem e do cidadão, contemplando, em seu artigo 6º, que "as políticas públicas devem promover um desenvolvimento sustentável. Para esse efeito, elas conciliam a proteção e valorização do ambiente, o desenvolvimento econômico e o progresso social".

Em 2012, foi realizada a Conferência "Rio+20", novamente no Rio de Janeiro, com participação de mais de 190 países, tendo havido a renovação do compromisso com o desenvolvimento sustentável, a adoção de diretrizes para "políticas econômicas verdes" e o estabelecimento de metas para os anos seguintes (UNITED NATIONS, 2012). Mais recentemente, a Declaração adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas de 2015, "Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", estabelece de forma mais concreta ações para a promoção do desenvolvimento sustentável, elencando 17 objetivos e 169 metas, integrados e equilibrados em três dimensões: econômica, social e ambiental (UNITED NATIONS, 2015).

Nota-se que desde o Relatório Brundtland são realçadas três dimensões do *desenvolvimento sustentável*: ambiental, econômico e social. Embora o foco tenha sido o desenvolvimento, sendo a sustentabilidade apenas adjetivada (*sustentável*), vislumbra-se nele as raízes do que hoje está se configurando como doutrina jurídico-constitucional da sustentabilidade, da qual é referência a obra coletiva organizada por Wolfgang Kahl (2008), em que a sustentabilidade é estruturada sobre três pilares: a sus-

tentabilidade ecológica, a sustentabilidade econômica e a sustentabilidade social.

Segundo Canotilho (2010, p. 8), o princípio da sustentabilidade comporta três abordagens: a *sustentabilidade interestatal* (equidade entre países pobres e ricos), a *sustentabilidade geracional* (entre pessoas de diferentes faixas etárias, mas da mesma geração) e a *sustentabilidade intergeracional* (entre pessoas que compõem a geração atual e pessoas da geração futura). Tais enfoques podem ser aplicados a cada uma das dimensões materiais acima citadas. No que diz respeito ao princípio da solidariedade entre as gerações, discute-se se a geração futura é sujeita de direito. Canotilho (2010, p. 15) menciona que a Constituição portuguesa de 1976 não se refere a *direitos* das gerações futuras, mas alguns autores têm incluído os *interesses* das gerações futuras em "princípios materiais de actuação político-constitucionalmente relevantes".

A ambiental foi, sem dúvida, a dimensão da sustentabilidade que recebeu, de início, as maiores preocupações da doutrina jurídica e acolhimento legislativo e constitucional. A Constituição brasileira de 1988 é exemplo disso, a qual, em vez de adotar a expressão desenvolvimento sustentável, optou por impor, no artigo 225, ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para "as presentes e futuras gerações". As duas outras dimensões foram sendo desenvolvidas em termos de dogmática jurídico-constitucional paralelamente e com forte conexão com a doutrina ambiental.

Mais recentemente, com as crises econômico-financeiras que se sucederam a partir da década de 1990, a dimensão econômica da sustentabilidade ganhou maior corpo. De fato, o impacto da gestão econômico-financeira na execução das tarefas do Estado está cada vez mais acentuado, a ponto de se discutir se a eficácia da gestão econômico-financeira conforma alguns direitos sociais que dependem de recursos para sua implementação. Por certo, o bom desempenho da economia em geral do país depende também do êxito das políticas públicas do Estado nos mais diversos setores da sociedade, não apenas da *performance* dos atores privados. Muitas economias naufragaram por conta do fracasso de um governo, seja na má fiscalização sobre atividades econômicas exercidas por particulares, seja na arrecadação e aplicação de seus próprios recursos (públicos). Começou-se, então, a dar

destaque, dentro da sustentabilidade econômica, a uma *sustentabilidade fiscal*, tendo em vista que a saúde financeiro-fiscal do Estado passou a ser nota fundamental para se alcançar desenvolvimento econômico e social (CAMPOS, 2015, p. 237-285). A preocupação com a gestão fiscal partiu principalmente da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, em 1999, redigiu um conjunto de melhores práticas no âmbito orçamentário, em que se apontou para a necessidade de avaliação da sustentabilidade fiscal durante a confecção das peças orçamentárias (OCDE, 2002, p. 7).

Especialmente a partir dos anos 90, muitos países têm destinado, por ato legislativo, uma reserva de recursos (recursos existentes hoje) para serem utilizados em momentos de crise econômico-financeira, de forma a minimizar seus impactos. Esses tipos de fundos foram batizados pela doutrina econômica, e, por vezes, pelas próprias legislações, de Fundo Soberano (*Sovereign Wealth Fund*). A ideia por trás desse Fundo Soberano é fazer uma poupança com recursos que hoje existem em excesso para utilização em momento futuro de dificuldade financeira. Em alguns países, são utilizados recursos advindos de reservas minerais ou reservas petrolíferas, outros são advindos do saldo positivo entre as exportações e importações. Em síntese, a finalidade dos Fundos Soberanos é garantir a sustentabilidade econômico-financeira.

O Fundo Soberano mais antigo é o do Kuwait, criado em 1953, objetivando especificamente guardar recursos abundantes de hoje para futuras gerações (KUWAIT, 1976). Singapura criou seu fundo em 1974 (IMF, 2008). A Noruega criou *the Government Pension Fund of Norway* em 1990, que é formado por dois fundos, incluindo um Fundo do Petróleo (NORWAY, 2005). A Rússia, em 1º de janeiro de 2004, criou o Fundo de Estabilização, fundo destinado a imunizar a economia nacional da variação do preço de petróleo, principal fonte de recurso financeiro da Rússia (IMF, 2008). A China criou o seu fundo em 2007 com aporte de 200 bilhões de dólares (IMF, 2008). O Brasil, por meio da Lei 11.887, de 24 de dezembro 2008, criou o Fundo Soberano do Brasil, com finalidade, entre outras, de “mitigar os efeitos dos ciclos econômicos”. Referido fundo esteve em operação por mais de dez anos, tendo sido extinto pela Medida Provisória 881, de 30 de abril de 2019, convertida na Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, denominada Lei da Liberdade Econômica.

Discussão pertinente que se põe é saber como se procede a harmonização dessas três dimensões da sustentabilidade. Chantal Cans (2008, p. 50) assevera a insuficiência da teoria da ponderação dos interesses e desenha um início de uma teoria da conciliação. Segundo o autor, a técnica da ponderação (“custos-benefícios”), na Jurisdição Administrativa, desde o acórdão *Ville Nouvelle Est* de 1971, quando o Conselho de Estado criou essa teoria, tem favorecido os interesses econômicos em desfavor do ambiente. Propõe o autor que seja realizada a conciliação não no nível dos interesses, mas das políticas públicas, isto é, das políticas públicas do ambiente, do desenvolvimento econômico e do progresso social.

Como se verifica, o princípio da sustentabilidade é, sem dúvida, transversal, multidimensional e multipilar, como realçado por João Loureiro (2010, p. 39). Não se concebe institucionalmente um Estado sem que estejam conciliadas as três dimensões da sustentabilidade. É princípio que possibilita a operacionalidade de vários princípios constitucionais. Por tudo isso, o princípio da sustentabilidade é considerado *elemento estrutural típico* do Estado Constitucional, como já se adiantou Peter Häberle (2008, p. 200). A sustentabilidade econômico-financeira, como bem jurídico-constitucional, deve ser protegida pelos sistemas jurídicos especializados, como, por exemplo, o sistema político, o sistema criminal e o sistema de controle financeiro.

Partindo do fato de que a sustentabilidade é elemento estruturante do Estado Constitucional, pretende-se, no tópico seguinte, saber se qualquer situação grave de *insustentabilidade*, em especial na dimensão econômica, configura um estado de necessidade econômico-financeira.

2.2 A doutrina do estado constitucional de necessidade econômico-financeira

A ditadura romana, em que se concentrava o poder nas mãos de um só governante, durante um tempo limitado, tomando providências amplas para debelar a crise, é considerado, por Ferreira Filho (1990, p. 34), o primeiro sistema de emergência destinado à preservação das instituições políticas.

A constitucionalização do direito de necessidade, que já se apresentava em diversos ramos do direito, tais como direito penal e direito civil, começou a se definir com a Carta Constitucional francesa de

1830, que consagrou a figura da lei marcial (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 399). A partir daí veem-se alçadas ao corpo das Constituições dos Estados nacionais situações excepcionais de crise ou de emergência que constituem uma ameaça para a existência do Estado e organização da sociedade, que só podem ser eliminadas com medidas de exceção.

A Constituição brasileira de 1988 (arts. 136 a 141) prevê dois estados de necessidade, estado de sítio e estado de defesa. O estado de defesa é reservado para situações de maior gravidade, notadamente quando não se mostrarem eficazes as medidas tomadas no estado de sítio. A Constituição portuguesa de 1976 estabelece duas exceções constitucionais: estado de sítio e estado de emergência. Conforme artigo 19, n. 3, o estado de emergência é adotado em casos de menor gravidade que o estado de sítio, podendo suspender menos direitos fundamentais. O estado de exceção constitucional é por natureza transitória, pois objetiva o retorno à normalidade (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 401).

Cabe frisar a advertência de Jorge Miranda (2008, p. 388) no sentido de que a constitucionalização de estados de necessidade não quer dizer a existência de duas Constituições, “uma Constituição da normalidade e uma Constituição da necessidade”, havendo “uma só Constituição, assente nos mesmos princípios e valores, embora com regras adequadas à diversidade de situações”.

Canotilho e Moreira (2007, p. 405) asseveram que a Constituição portuguesa não exaure em seu texto a regulamentação dos dois estados de exceção, deixando-a a cargo da legislação infraconstitucional, “com base na ideia de ser impossível ‘normalizar normativamente’ situações caracterizadas pela anormalidade e pela impossibilidade de precisão das providências adequadas e necessárias ao pronto restabelecimento da ordem constitucional”. Nessa esteira, o fato de a Constituição portuguesa não ter previsto um estado específico de necessidade econômica e o fato de lei reguladora (Lei n. 44/1986) não ter previsto uma situação de necessidade econômica que se enquadrasse expressamente nos dois estados de necessidade constitucional não impedem o enquadramento da situação de crise econômica como uma situação de anormalidade.

A propósito, Bercovici (2004, pp. 1-11) chama a atenção para a relevância do tema

em países de periferia do capitalismo, que, segundo ele, encontram-se permanentemente em *estado de exceção econômico*.

Ferreira Filho (1990, p. 46), partindo da constatação da elevada ocorrência de crises econômico-financeiras bem como da gravidade das consequências das crises, que em muitas situações são fatores propiciadores ou provocadores de comoções internas, defende a constitucionalização de um *estado de sítio econômico*, com previsão de normas preordenadas ao combate desse tipo de situação de anormalidade, de forma a evitar o arbítrio das medidas de exceção. Por outro lado, o referido autor esclarece que a constitucionalização evitaria que o controle de constitucionalidade levasse à inconstitucionalidade de medidas de saneamento, como ocorreu nos EUA durante o *New Deal* (FERREIRA FILHO, 1990, p. 47). Ele sugere que as medidas de emergência podem abranger matéria tributária e administrativa, crédito público, plano salarial (inclusive com redução de salários, juros, aluguéis e rendas). Na mesma linha, Gabriel Leal (2011, p. 123) defende que deveria ser positivado na Constituição um *estado de sítio econômico*, com previsão de regras procedimentais e de participação obrigatória do Poder Legislativo (com maioria qualificada).

Enquanto Ferreira Filho (1990) preocupa-se com a declaração de inconstitucionalidade de medidas de emergência, Suzana Silva (2011, p. 62-63) contesta a utilização por parte do Tribunal Constitucional de “um parâmetro de controlo constitucional reduzido ou mitigado”, em que “trabalha, aparentemente, sob uma fictícia situação de normalidade”, e acaba por declarar constitucionais medidas excepcionais do Governo. A autora citada refere-se ao Acórdão do Tribunal Constitucional português (n. 399/2010, de 27 de outubro de 2010), que considerou constitucional a redação do artigo 68 do Código do Imposto de Renda (dada pelas Leis n. 11/2010 e n. 12-A/2010), que aumentou esse imposto. Apesar de preocupações diferenciadas, ambos os doutrinadores reforçam a necessidade de parâmetros para o controle judicial do estado de necessidade.

Nesse particular, andou bem Suzana Silva (2011, p. 86), para quem a não constitucionalização do estado de exceção econômico não é óbice para extrair da Carta Constitucional parâmetros que devem ser seguidos pelas medidas adotadas pelo Governo, tais como a universalidade, a solida-

riedade e a temporariedade (a medida deve durar até se eliminar o risco de *default*). A autora não se refere expressamente ao termo temporariedade; mas é o que se extrai de seu texto, em especial quando aponta para a necessidade de se identificar com *um mínimo de certeza o seu termo* (SILVA, 2011, p. 86).

Sem adoção expressa de um estado de exceção econômica, entendemos que a solução cabível é o controle *a posteriori*, por meio de mecanismos de responsabilidade, seja político, seja jurídico. Na ausência de normas de exceção, extrai-se do princípio da sustentabilidade como elemento estruturante do Estado Constitucional a exigência de uma maior responsabilidade dos governantes nas decisões relativas ao estado de necessidade econômica, entendido este acréscimo de responsabilidade como menor margem de discricionariedade, exigência de maior fundamentação na tomada de decisão e de maior transparência na execução de medidas.

3 Responsabilidade pela gestão econômico-financeira

3.1 Responsabilidade orçamentário-financeira

A responsabilidade orçamentária já se apresentava na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Conforme artigo 14, cabe aos representantes do povo (no caso, o Parlamento) controlar a utilização do dinheiro público, e, nos termos do artigo 15, apura-se a responsabilidade dos agentes públicos pela aplicação do recurso.

A responsabilidade orçamentária, segundo Rueda (2007, p. 115), é a responsabilidade do Governo perante o Parlamento “pelo fato do Orçamento do Estado”. Cuida-se de uma manifestação do princípio da responsabilidade política, que permite ao representante do povo, dentro do regime democrático, verificar se a confiança investida no governo está ou não bem posta. Assevera ainda que a responsabilidade orçamentária é um aspecto essencial do regime parlamentar misto, como o francês (RUEDA, 2007, p. 117).

A responsabilidade orçamentária começou sendo apurada exclusivamente pelo Parlamento, evoluindo para criação de um órgão técnico (Tribunal de Contas ou Auditoria Geral) para auxiliar o Parlamento nessa tarefa. Com a implementação desse órgão

técnico, seja em estatuto constitucional, seja legal, foi-lhe atribuída, além da tarefa de auxiliar o Parlamento na avaliação das contas do Governo, a tarefa de decidir sobre o dispêndio de recursos públicos pelos gestores públicos, sem necessidade, neste último caso, de submissão de sua decisão ao Parlamento.

A Lei Constitucional francesa n. 724/2008, que versou sobre a modernização das instituições da 5ª República, criou o artigo 47-2 da Constituição de 1958, prescrevendo que a Corte de Contas (como é denominado o Tribunal de Contas) auxiliará o Parlamento quanto ao controle da ação do Governo e auxiliará o Parlamento e o Governo no controle da execução das leis de finanças e da aplicação das leis de financiamentos da seguridade social e auxiliará também na avaliação das políticas públicas. Note-se que, conforme o artigo 24 da Constituição francesa, o Parlamento controla a ação do Governo e avalia as políticas públicas. Com a referida Lei Constitucional, a Corte de Contas francesa passou a ter assento constitucional, antes constava apenas nas leis de organização judiciária e leis financeiras. De qualquer forma, restou ao Código de Jurisdição Financeira a missão de densificar os parâmetros constitucionais dessa tarefa de auxiliar o Parlamento no controle da ação do Governo. Assim, de acordo com o Código de Jurisdição Financeira (art. L132-1), a Corte de Contas emite uma *declaração geral de conformidade* entre a conta geral do Estado, a cargo do Primeiro-Ministro, e as contas individuais dos contadores públicos, a qual é anexada ao projeto de lei de *règlement financier*. Segundo o artigo L131-1 e L131-2 do Código de Jurisdição Financeira, a Corte de Contas *julga* as contas dos contadores públicos (aqueles funcionários cuja atribuição é a elaboração de contas) e dos funcionários declarados pela Corte de Contas como contadores de fato (aqueles que exercem de fato a gestão da contabilidade).

No Brasil, conforme a Constituição de 1988, ao Tribunal de Contas da União (TCU) compete *apreciar*, por meio de *parecer prévio*, as contas anuais prestadas pelo Presidente da República, e *julgar* as contas dos gestores públicos. Em relação às contas anuais (ou conta geral) da União, o TCU envia seu parecer prévio ao Congresso Nacional, o qual tem a competência constitucional de julgar as contas do Presidente da República (art. 49, IX, da CF/1988). O julgamento das contas dos demais gestores públicos tem

natureza administrativa, visto que o Tribunal de Contas no Brasil, ao contrário de Portugal e França, não é órgão do sistema judicial, e, portanto, fica ressalvada a possibilidade de revisão do julgamento do TCU pela Justiça Federal.

Em Portugal, conforme artigo 214 da Constituição portuguesa de 1976, o Tribunal de Contas é órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas, competindo-lhe dar *parecer* sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, dar parecer sobre as contas das Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira; e *efetivar a responsabilidade* por infrações financeiras. Convém assinalar que Portugal já experimentou modelos em que o Tribunal de Contas estava vinculado ao Governo ou ao Parlamento. Desde a atual Constituição portuguesa, o Tribunal de Contas é órgão de soberania do sistema judicial. Quanto ao parecer sobre a Conta Geral do Estado e das Regiões Autônomas, “o Tribunal de Contas deverá emitir um *juízo* sobre a legalidade e correção financeira das operações examinadas e uma pronúncia sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão e fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno” (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 578). A Assembleia da República, que faz a fiscalização política da execução orçamentária, não está vinculada ao parecer do Tribunal de Contas (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 1122). Importa registrar que Guilherme Martins (2011, p. 52-53) sustenta que o Tribunal de Contas não tem o monopólio do julgamento da responsabilidade financeira, na execução e no controle das contas, porque há vários atos com efeitos financeiros que não estão submetidos a sua jurisdição, mas sim ao Parlamento, ao Governo e à Jurisdição Administrativa, chegando a propor a concentração da responsabilidade financeira nesse tribunal.

Da análise da configuração constitucional da responsabilidade financeira nesses três países resulta nítido que há duas responsabilidades, bem distintas, no âmbito do controle das contas públicas: 1) uma responsabilidade orçamentário-financeira do Governo (no parlamentarismo) e do chefe do Executivo (presidencialismo) perante o Parlamento (que é auxiliado pelo Tribunal de Contas, que emite um parecer) em razão da execução da Conta Geral do Estado; 2) uma responsabilidade orçamentário-financeira de todos os gestores públicos que realizam despesas públicas, que corresponde a uma respon-

sabilidade jurídica, a cargo do Tribunal de Contas, e que não é levado à apreciação do Parlamento.

Nem sempre essas duas dimensões são captadas. Rueda (2007, p. 116), por exemplo, afirma que é muito difícil definir a responsabilidade orçamentária, a qual está na interface das esferas política e administrativa, ou seja, que se situa entre a responsabilidade política e a responsabilidade administrativa. A propósito, Guilherme Martins (2011, p. 52) afirma que responsabilidade financeira é uma figura *sui generis*, resultante da conjugação dos controles administrativos, político e jurisdicional.

Na realidade, uma vez visualizadas essas duas responsabilidades, o enquadramento de uma e de outra fica simples. A responsabilidade do Governo (no parlamentarismo) e do chefe do Executivo (presidencialismo) perante o Parlamento (que é auxiliado pelo Tribunal de Contas, que emite um parecer técnico) em razão da execução da Conta Geral do Estado é uma autêntica responsabilidade política institucional (BEZERRA, 2019, pp. 286-287). A responsabilidade orçamentário-financeira de todos os gestores públicos que realizam despesas públicas, a cargo do Tribunal de Contas, é uma responsabilidade jurídica. Assim, percebe-se o porquê de Rueda (2007) considerar a responsabilidade apurada no controle interno e no externo (por meio do Tribunal de Contas) uma responsabilidade administrativa, não uma responsabilidade orçamentária: o autor apenas designa como responsabilidade orçamentária a responsabilidade perante o Parlamento, ou seja, a responsabilidade política.

A responsabilidade política nessa dimensão orçamentário-financeira (julgamento da conta geral do Estado) não evoluiu muito desde sua criação. Já a responsabilidade jurídica, nesse componente orçamentário-financeiro, tem evoluído para um controle que vai muito além da mera legalidade.

3.2 Do exame da legalidade à avaliação de políticas públicas

A responsabilidade orçamentário-financeira, em sua origem e até a década de 1980, ficava restrita à avaliação dos aspectos de legalidade e de formalidade do ato, não adentrava em nenhum aspecto meritório. Os instrumentos utilizados para apurar a responsabilidade orçamentária eram a auditoria contábil-financeira (saber da exati-

dão das contas) e a auditoria de conformidade (que inclui a análise da conformidade com a legislação e procedimentos).

A responsabilidade orçamentário-financeira ficava atrelada ao momento do julgamento das contas, ou seja, somente no julgamento das contas que se apurava a responsabilidade financeira (MAGALHÃES, 2006, pp. 437-438), não havia procedimentos diversos do procedimento de julgamento de contas, não havia procedimento específico para apuração de responsabilidade por infração às normas financeiras.

Atualmente, a responsabilidade orçamentária tem um papel de garantia do respeito aos princípios de boa administração financeira (RUEDA, 2007, p. 118). Daí por que a doutrina e o legislador têm preferido a expressão *responsabilidade financeira*, sinalizando que essa espécie de responsabilidade vai além de meros controles contábil-orçamentários.

Rueda (2007, p. 117) menciona que a complexidade crescente dos mecanismos de gestão financeira do Estado diminuiu a relevância das formas tradicionais da responsabilidade (política), em prol de um aumento dos controles administrativos, que se fundam numa abordagem gerencial e de noção de regulação. Mas isso ocorre em grande medida por causa dos próprios parlamentares, que poderiam, mas não o fazem, utilizar os resultados do controle financeiro a cargo do órgão auxiliar (controle administrativo para Rueda) como fundamento para a efetivação da responsabilidade política na vertente orçamentário-financeira do Governo ou do chefe do Executivo.

Quanto ao sujeito passivo, é imperioso destacar que a separação da responsabilidade política (na dimensão orçamentário-financeira) da responsabilidade jurídica (na dimensão orçamentário-financeira) ocasionou, num primeiro momento, a impossibilidade de apuração da responsabilidade dos governantes no âmbito da responsabilidade jurídica, a cargo do órgão auxiliar do Parlamento, porque eles já responderiam no controle político. Os Tribunais de Contas restringiam-se a julgar as contas dos profissionais públicos de contabilidade (aqueles funcionários cuja atribuição é a elaboração de contas) e dos ordenadores de despesas. Como os governantes delegavam (e delegam) essas atribuições a seus auxiliares e subordinados, pouco respondiam quanto a esse aspecto. A partir da constatação de que os auxiliares e contadores, muitas vezes,

executam atos por ordem dos governantes, passou-se a apurar a responsabilidade dos agentes públicos, os políticos que exerciam de fato a gestão da contabilidade. Em Portugal, convém lembrar que, em razão de a Conta Geral do Estado não ser objeto de *julgamento* pelo Tribunal de Contas, os membros do Governo estavam sujeitos, no âmbito do Tribunal de Contas, apenas na hipótese de “responsabilidade por intromissão excessiva na gestão de entidades públicas com violação de regras da superintendência ou da tutela e, assim, serem (por virtude de tal ‘assunção de gestão’), responsabilizados como ‘agentes de facto’” (MAGALHÃES, 2006, p. 435). Na França, o artigo L131-2 do Código de Jurisdição Financeira se refere ao julgamento, pela Corte de Contas, dos funcionários declarados como contadores de fato (aqueles que exercem de fato a gestão da contabilidade). No Brasil, desde a promulgação da Constituição brasileira de 1988, qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie, administre ou que seja responsável por dinheiros, bens ou valores públicos está sujeito à fiscalização financeira do Tribunal de Contas (arts. 70 e 71).

Quanto ao objeto, percebe-se que ele tem sido ampliado, passando a abranger agentes outros além dos responsáveis por lei pela contabilidade e ordenação de despesas, bem como alguns aspectos que tangenciam o mérito do ato, tocados que são por princípios constitucionais (economicidade, eficiência, sustentabilidade). A evolução da responsabilidade financeira se encaixa perfeitamente na escala de responsabilidade preconizada por Stewart (1984, pp. 17-18): 1) responsabilidade por ofensa ao princípio da legalidade; 2) responsabilidade pelos procedimentos administrativos implementados; 3) responsabilidade pela *performance* da ação mesma; 4) responsabilidade pelo programa; 5) responsabilidade pela política.

No direito europeu, o regulamento financeiro de 2001 estabelece vários princípios para o orçamento, entre os quais o princípio da boa gestão financeira, que impõe que esta seja executada com economia, eficiência e eficácia (DUSSART, 2002, p. 153). Segundo Canotilho e Moreira (2010, p. 574), o Tribunal de Contas exerce o “controle formal da legalidade” e o “controle material de boa gestão financeira” e de avaliação de prestações orientado por princípios como os da economicidade, oportunidade, eficácia, eficiência. Acrescenta ainda que, no controle da boa gestão financeira, ava-

liam-se “os fins, os resultados e a execução do programa de despesas contido no orçamento do Estado” (CANOTILHO; MOREIRA, 2010, p. 574). Na França, além do controle da execução das leis de finanças e da aplicação das leis de financiamentos da seguridade social, para qual a Corte de Contas não depende de provocação do Parlamento, existindo procedimentos específicos para esse tipo de avaliação, há ainda a avaliação das políticas públicas, em que a Corte de Contas deverá ser demandada pelo Parlamento sobre determinada política pública e deverá elaborar um relatório (art. L132-5 do Código de Jurisdição Financeiro). No Brasil (art. 71, IV, CF/1988), o Tribunal de Contas realiza, por iniciativa própria ou do Poder Legislativo, as denominadas *auditorias operacionais*, pelas quais se examinam a economia (ou economicidade), eficiência e eficácia das políticas públicas implementadas pelo governo, nas diversas fases, programação, execução e supervisão. Na prática, as auditorias operacionais foram difundidas a partir de 1998, quando foi aprovado o Manual de Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas da União (ALBUQUERQUE, 2007). A Lei Complementar n. 101/2000, que dispõe sobre a responsabilidade da gestão fiscal, estabeleceu ainda que o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, fiscalizará o cumprimento de metas fixadas em lei de diretrizes orçamentárias, limites de despesa com pessoal, limites de dívidas públicas.

Há forte tendência em deixar a responsabilidade pelas políticas públicas (ou missões), executadas no âmbito do primeiro escalão do Governo (Primeiro e demais Ministros) e do Executivo (Presidente e seus Ministros), para ser apurada no âmbito da responsabilidade política (perante o Parlamento ou Poder Legislativo). Já a responsabilidade pelos programas, que estão inseridos dentro de cada política pública, e executados por funcionários de segundo escalão (hierarquia inferior aos Ministros), a ser apurada pelo Tribunal de Contas.

Na França, foi exatamente o que se sucedeu com a LOLF (Lei Orgânica das Leis de Finanças, de agosto de 2001), que criou o *programa* como uma unidade de crédito no âmbito do orçamento (que até então inexistia na contabilidade pública francesa, diferentemente da brasileira), a ser gerido em cada Ministério por funcionário indicado pelo Ministro, mediante aferição de objetivos e metas. A LOLF implementou, como esclarece Rueda (2007, p. 119 e 123), uma *responsabilidade sobre a gestão financeira*,

bem diferente dos controles clássicos financeiros; é uma responsabilidade pelos programas, não pelas missões ou políticas públicas, sendo, como o próprio autor adverte, uma responsabilidade administrativa dos agentes subministeriais, que não podem ser responsabilizados politicamente pelo parlamento (responsabilidade orçamentária para Rueda).

No entanto, Rueda chega a defender uma responsabilidade política (orçamentária) dos encarregados dos programas, com base exclusivamente no artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Assim, na França, não se configurou uma responsabilidade jurídica na categoria orçamentário-financeira pela gestão no nível ministerial (ou seja, no âmbito de política pública). Essa fica no âmbito da responsabilidade política. No Brasil, o Tribunal de Contas já analisa as políticas públicas por meio de auditorias operacionais, contudo as decisões são menos efetivas que na França, visto que não passam de recomendação.

A responsabilidade jurídica na categoria orçamentário-financeira vai desde a análise isolada das despesas públicas realizada pelos encarregados por lei a uma apreciação da gestão financeira, sendo, nesse último caso, verificado o respeito aos princípios constitucionais da economia (ou economicidade) e eficiência dos programas executados no âmbito de cada política pública.

3.3 Responsabilidade como controle externo mais amplo sobre o Executivo

Ante a complexidade da sociedade moderna, constata-se, em muitos países democráticos, a delegação de atribuições típicas do Parlamento, como a elaboração de leis, ao Governo (Poder Executivo) com o fito de melhor solucionar os problemas atuais.

O consenso ou mesmo a maioria parlamentar sobre o conteúdo de uma determinada lei que se coloca à aprovação muitas vezes só é alcançado por meio da adoção pelo Poder Legislativo de parâmetros genéricos (ou conceitos jurídicos indeterminados) e da consequente remessa da tarefa de densificar os institutos adotados na lei ao Executivo, ou mesmo por meio de autorização legislativa para o Executivo disciplinar a matéria (lei delegada).

Trata-se do fenômeno de *deslegalização* ou *delegificação*, que, nas palavras de Andreas Krell (2008, p. 80), consiste na “transferência da disciplina de determina-

das matérias da esfera legislativa para a de governo, o que faz crescer o poder regulamentar do Estado Administrativo que muitas vezes abusa dos seus poderes normativos, até em virtude da demora exagerada na produção das leis parlamentares”.

A dificuldade encontrada é conciliar essa normatização do Poder Executivo, necessária ante a complexidade dos assuntos tratados, com o princípio da legalidade (CAVALCANTI, 2009, p. 223). A princípio, a função legislativa do Poder Executivo parece não ferir o modelo de Montesquieu, uma vez que, embora admitindo que *les trois puissances* eram exercidos nos países de então pelos *mênes corps*, referiu-se às funções e não ao conjunto de órgãos que as exerciam (CAVALCANTI, 2009, p. 226). E para resolver essa conciliação, as soluções ventiladas pela doutrina passam ora pela procedimentalização (DUARTE, 1996), ora pela amplificação do controle judicial, sendo que, nesse último caso, a indeterminação da norma legal provoca, como destaca Guige (2010, p. 30), um certo “controle político” dos juízes em substituição ao legislador.

Outra excelente providência, pouco pensada, é a *ampliação* do controle do Legislativo sobre o Executivo. Se a transferência ao Executivo ocorreu por ato do Poder Legislativo, a este cabe o controle do resultado dos atos praticados por meio da transferência. A transferência não pode ser vista como renúncia total para tratar da matéria, nem como renúncia ao controle posterior do Legislativo, mas sim como postergação para densificação da norma, por meio de controle do Legislativo sobre os atos do Executivo.

A responsabilidade do Poder Executivo perante o Legislativo, considerando que este deixou de ser mero regulamentador das leis, deve ser maior que outrora. Nessa toada, Rueda (2007, p. 116) menciona que as reflexões atuais, na maioria dos países, com intuito de aprofundar a democracia, passam por estabelecer mecanismos de responsabilidade mais eficientes, de controle mais completo e preciso sobre o funcionamento do Estado. Por reputar a responsabilidade política “etérea e acabada, muitas vezes, [...] subsidiária de formas mais jurídicas de responsabilização”, Cluny (2011, p. 19) propugna “uma maior, mais eficaz, atempada e constante intervenção dos órgãos públicos de controlo”, especialmente no âmbito do controle de contas.

Ao aumento da margem de atuação

do Executivo deverá corresponder uma ampliação do controle externo sobre o Executivo, em especial do controle legislativo, especialmente o controle de contas. A ampliação do controle externo sobre o Executivo começa com a inclusão de avaliações das políticas públicas, por meio de parâmetros de economicidade e legitimidade, parâmetros com tessitura constitucional, expressos, como na Constituição brasileira de 1988 (art. 70), ou decorrentes dos princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente o da eficiência, ou mesmo o da igualdade e proporcionalidade (art. 266, n. 2, da Constituição portuguesa de 1976).

Na seara econômico-financeira, a ampliação do controle e da responsabilidade do governante se impõe também porque as decisões possuem acentuado efeito prospectivo, o qual não é possível avaliar inteiramente no momento da elaboração da lei ou na decisão administrativa. Também porque a globalização elevou consideravelmente o risco de captura do poder estatal pelo poder econômico, a ponto, inclusive, de se apontar para uma perda de soberania estatal para o poder do capital internacionalmente organizado (BERCOVICI, 2004, p. 10). O princípio da precaução, no primeiro caso, e o da soberania, no segundo, determinam a ampliação do controle do Poder Legislativo sobre o Executivo.

3.4 A má gestão econômico-financeira como crime de responsabilidade

Além da responsabilidade financeira e da responsabilidade política perante o parlamento, a má gestão econômico-financeira pode implicar a apuração por crime de responsabilidade.

Como vimos, a sustentabilidade econômico-financeira é elemento estruturante do Estado Constitucional (CAMPOS, 2015, pp. 187-285), ou seja, é um bem jurídico-constitucional da mais alta relevância para o Estado Democrático de Direito. A ofensa grave a esse bem jurídico-constitucional pode resultar em crime de responsabilidade.

Em Portugal, o artigo 117, n. 3, da Constituição de 1976 dispõe que a lei definirá os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos e respectivas sanções, podendo incluir a destituição de cargo ou a perda de mandato. A Lei n. 34/1987 (com as alterações procedidas pela Lei n. 108/2001, Lei n. 30/2008, Lei n. 41/2010 e Lei n. 4/2011) define os crimes de responsabili-

dade de titulares de cargos políticos (artigos 7º a 27), bem como considera como crime de responsabilidade os crimes previstos na lei penal geral com referência expressa ao exercício de função pública, ou os que mostrem terem sido praticados com flagrante desvio ou abuso da função, ou com grave violação dos inerentes deveres (artigo 2º).

O crime de responsabilidade de violação de normas de execução orçamental (artigo 14) parece, numa primeira análise, o tipo que mais se amolda à má gestão económico-financeira que afeta de modo substancial a sustentabilidade do Estado. Contudo, o delito é bastante específico, limitando-se apenas a poucas condutas, tais como, contrariar encargos não permitidos por lei, autorizar pagamentos sem o visto do Tribunal de Contas legalmente exigido.

Convém ressaltar que é escassa a doutrina, assim como a jurisprudência, sobre tais crimes de responsabilidade orçamental, talvez, como apontou Alfredo Sousa (2002, p. 115), porque o bem jurídico tutelado (boa aplicação dos recursos públicos) “não tenha suficiente ressonância ética e social que impulse o respectivo procedimento criminal” ou porque o sujeito passivo “desencadeia temor reverencial ou grande cautela nas instâncias legalmente encarregadas directa ou indirectamente daquele procedimento”.

Se não decorreu de nenhum ato específico do artigo 14, a má gestão económico-financeira que afeta de modo substancial a sustentabilidade do Estado pode configurar crime de responsabilidade na figura de atentado contra o Estado de Direito (artigo 9), uma vez que corresponderia a uma tentativa, por ato não violento, de “destruir, alterar ou subverter o Estado de direito constitucionalmente estabelecido, nomeadamente os direitos, liberdades e garantias”.

No Brasil, a Constituição de 1988 define alguns crimes de responsabilidade dos principais governantes, remetendo à lei a definição de outros casos: Presidente da República, artigo 85; Governador de Estado, artigo 60, XI, da ADCT; Prefeito Municipal, artigo 29-A, § 2º e artigo 60, XI, da ADCT; Presidente de Câmara Municipal, artigo 29-A, § 3º; Ministro de Estado, artigo 50; Presidente de Tribunal, artigo 100, § 7º. Da mesma forma que em Portugal, caso a má gestão seja resultado do cometimento das condutas tipificadas no artigo 10 ou no artigo 11 da Lei n. 1.079/50, configurar-se-á, respectivamente, crime de responsabilidade contra a lei orça-

mentária ou crime contra a guarda e legal emprego do dinheiro público. A lei brasileira era também muito tímida na tipificação de condutas desse delito, constando apenas quatro condutas no artigo 10: não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa; exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento; realizar o estorno de verbas; infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária. A Lei n. 10.028/2000, além de criar um capítulo específico de crime contra as finanças públicas no Código Penal, incluiu outras oito condutas no delito de responsabilidade contra a lei orçamentária, como, por exemplo, a deixar de reduzir o montante da dívida no prazo e nas condições legais. A não aprovação das contas pode implicar crime de responsabilidade contra a proibidade na administração (artigo 9, II, da Lei n. 1.079/50) e contra a lei orçamentária (artigo 10 da Lei n. 1.079/50). Pode ainda configurar o crime de atentado contra a Constituição (artigo 4º, *caput*, da Lei n. 1.079/50).

Ao contrário do que ocorre em Portugal, onde a responsabilização por crime de responsabilidade tem natureza criminal, visto que já incide a responsabilidade política institucional parlamentar sobre os mesmos fatos (BEZERRA, 2019, pp. 286-287); no Brasil, a responsabilidade por crime de responsabilidade, disciplinada pela Lei n. 1.079/50, conhecido como *impeachment*, tem natureza política, sendo o critério de julgamento não o de legalidade (como na modalidade criminal), mas o de *oportunidade tipificada* (BEZERRA, 2019, pp. 312-315).

4 Conclusão

A boa gestão económico-financeira é imperativo que decorre do princípio constitucional da sustentabilidade, que assume, ante a complexidade e volatilidade (riscos) da sociedade, a condição de elemento estruturante do Estado Constitucional.

Situações graves de *insustentabilidade* na seara económico-financeira pode perfeitamente configurar um estado constitucional de necessidade económico-financeira, cujas medidas a serem implantadas devem seguir parâmetros de universalidade, solidariedade, temporariedade, fundamentação detalhada e transparência ampliada da execução.

Além da responsabilidade do Governo (no parlamentarismo) e do chefe do Executivo (presidencialismo) perante o Parlamento (que é auxiliado pelo Tribunal de Contas, que emite um parecer técnico) em razão da execução da Conta Geral do Estado, e da responsabilidade orçamentário-financeira de todos os gestores públicos que realizam despesas públicas perante o Tribunal de Contas, seja ele órgão judicial (como em Portugal) ou não (como no Brasil, onde há possibilidade de revisão dos atos do TCU pela Justiça Federal), a má gestão financeira pode resultar em apuração por crime de responsabilidade.

A má gestão financeira, tanto em Portugal, quanto no Brasil, pode caracterizar crime de responsabilidade, na modalidade de atentado contra a Constituição da República, sendo que em Portugal tal responsabilização tem natureza criminal e no Brasil é submetida ao processo de *impeachment*, de natureza política, cujo critério de julgamento é o de oportunidade tipificada.

No Brasil, caso a má gestão decorra do incumprimento específico de normas relativas à dívida fiscal, pode caracterizar ainda o crime de responsabilidade contra a lei orçamentária. A não aprovação das contas pode implicar crime de responsabilidade contra a probidade na administração (artigo 85, V, da CF/1988) e contra a lei orçamentária (artigo 85, VI, da CF/1988).

Referências

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. *A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ARISTÓTELES. *Política*. Kindle ebooks. Edição espanhola. Editora Medí, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo, *Boletim de Ciências Econômicas* (Separata), Coimbra, Universidade de Coimbra, n. XLVII, pp. 1-11, 2004.

BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. *Princípio da responsabilidade: conexões entre responsabilidade política, criminal, impeachment e improbidade administrativa*. Curitiba: Juruá, 2019.

CALVINO, Ítalo. A decapitação dos chefes. In: CALVINO, Ítalo. *Um general na biblioteca*. Trad. Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, pp. 125-138.

CANOTILHO, J. J. Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos / Polytechnical Studies Review*, vol. 8, n. 13, pp. 7-18, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. V. 1. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. V. II. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

CANS, Chantal. O princípio da conciliação: rumo a um controle da sustentabilidade? *CEDOUA – Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n. 21, ano 11, pp. 39-57, 2008.

CAMPOS, Luciana Ribeiro. *Direito orçamentário em busca da sustentabilidade: do planejamento à execução orçamentária*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015.

CAVALCANTI, Francisco. A reserva de densificação normativa da lei para preservação do princípio da legalidade. In: ADEODATO, João Maurício; BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco (coords.). *Princípio da legalidade: da dogmática jurídica à teoria do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 223 e ss.

CLUNY, António. *Responsabilidade financeira e tribunal de contas: contributos para uma reflexão necessária*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

DUARTE, David. *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*. Coimbra: Almedina, 1996.

DUSSART, Vincent. La réforme du Règlement financier communautaire: un exemple de la modernisation du droit budgétaire. *Revue Française de Finances Publiques*, n. 79, pp. 141-163, set. 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A disciplina constitucional das crises econômico-financeiras. *Revista de Informação Legislativa*, n. 108, pp. 33-48, out./dez. 1990.

GUIGE, Alexandre. Du besoin à l'obligation de sincérité. *Revue Française de Finances Publiques*, n. 111, pp. 27-36, set. 2010.

HÄBERLE, Peter. Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht. In:

KAHL, Wolfgang (org.). *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.

HUGO, Victor. *Han de Islândia*. Lisboa: Amigos do Livro, 1976.

IMF - INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Sovereign Wealth Funds: Current Institutional and Operational Practices*. Working Paper: 2008.

KRELL, Andreas. *Leis de norma geral, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma legislativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

KUWAIT. *Law Decree No. 106 for the Year 1976 concerning the Reserves for Future Generations*. 1976. Disponível em: <<http://www.kia.gov.kw>>. Acesso em 15: nov. 2019.

LEAL, Gabriel Prado. *Exceção económica e governo de crise nas democracias*. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares (orgs.). *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 93-128.

LOUREIRO, João Carlos. Autonomia do Direito, futuro e responsabilidade intergeracional: para uma Teoria do *Fernrecht* e da *Fernverfassung* em Diálogo com Castanheira Neves. *Boletim da Faculdade de Direito – BFD*, Universidade de Coimbra, vol. 86, pp. 15-47, 2010.

MAGALHÃES, Lídio de. Algumas reflexões sobre o regime de responsabilidade financeira na Lei n. 98/97, de 26/8. *Scientia Iuridica*, tomo LV, n. 307, pp. 433-442, Braga, jul./set. 2006.

MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira. A responsabilidade financeira: evoluções recentes, *Justiça Administrativa*, n. 88, pp. 52-56, jul./ago. 2011.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 4. ed. Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

NORWAY. *Government Pension Fund Act (No. 123 of 21 December)*. 2005. Disponível

em : <<http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Selected-topics/The-GovernmentPension-Fund/the-guidelines-for-the-management-of-the.html?id=434605>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

OCDE. Transparence budgétaire: Les meilleures pratiques de l'OCDE (Nota do redator). *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n. 3, 2002.

RUEDA, Frédérique. La responsabilité budgétaire après da LOLF. In: *Constitution et Responsabilité. Des responsabilités constitutionnelles aux bases constitutionnelles des droits de la responsabilité*, Actes du Colloque de Toulouse, pp. 115-128, Paris, 2007.

SILVA, Suzana Tavares. Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares (orgs.). *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 61-91.

SOUSA, Alfredo José de. Crimes de responsabilidade (violação de normas de execução orçamentária). *Themis*, Lisboa, ano III, n. 5, pp. 113-137, 2002.

STEWART, J. D. The role of information in public accountability, in: HOPWOOD, Anthony; TOMKINS, Cyril (Eds). *Issues in public sector accounting*. Oxford: Philip Allan, 1984.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. New York, 1987.

UNITED NATIONS. Conference on Environment & Development. *Agenda 21*. Rio de Janeiro, 1992.

UNITEDNATIONS. *Conference on Sustainable Development, Rio+20*. 2012. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

UNITED NATIONS. *Sustainable Development Summit 2015*. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Fabio Luiz Oliveira Bezerra

Juiz Federal da 7ª Vara Federal/RN, Doutor em Direito Público (Universidade de Coimbra), Mestre (UFPE), Especialização em Direito Tributário (FAL), MBA em Finanças (UFPE), Diretor da Esmafe/RN (biênio 2019-2020).